

УДК 338.246.025.3

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫМИ ОБЪЕКТАМИ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д. И. ИСКРЕНКО

Филиал ОАО
«Национальный» банк
«Траст», г. Вологоград

e-mail:
Dmitry.iskrenko@raiffeisen.ru

Обозначена задача привлечения частного капитала и управленческого опыта в инфраструктурные отрасли экономики РФ в связи с недостатком инвестиционных ресурсов государства и необходимостью поддержания деятельности стратегически важных объектов, чей переход в частную собственность невозможен или нежелателен. Выделены основные формы государственно-частного партнерства. Показано, что концессия является наиболее эффективной из них и позволяет достичь долгосрочные социально-экономические цели концедента и концессионера. Определены приоритетные инвестиционные проекты, которые могут быть эффективно реализованы на основе концессий при строительстве или реконструкции инфраструктурных объектов.

Ключевые слова: инфраструктурные отрасли экономики, государственно-частное партнерство, распределение рисков, повышение эффективности управления.

Одной из функций общественного воспроизводства, возложенных на государство, является обеспечение оптимальной деятельности предприятий и отраслей хозяйства, являющихся малорентабельными, традиционно не представляющими интереса для частного капитала, но при этом определяющих общие условия воспроизводства. Фактически государство берет на себя основную долю затрат по стимулированию важнейших интенсивных факторов развития производства и накопления капитала, по проведению НИОКР. В результате возникают отрасли общественной деятельности, освоением которых частный капитал не занимается, хотя и заинтересован в их развитии.

Экономическая инфраструктура обеспечивает создание общих условий производства, непосредственно, технологически связывающая производство продукта и его производительное потребление. Недостаточное развитие отраслей инфраструктуры отрицательно сказывается на всей экономической системе, сдерживает возможности интенсификации производства, рост его эффективности.

К отраслям инфраструктуры относят: транспорт; связь; энергетическое хозяйство; строительство дорог, каналов, портов, мостов, аэродромов, складов; водоснабжение; канализацию; системы наружного освещения городов и поселков; благоустройство населенных пунктов; индустрию досуга и туризма; образование; здравоохранение; оборону, охрану границ, системы безопасности и правосудия и т.д.¹

В современных российских условиях развитие инфраструктурных отраслей приобретает стратегический характер, поскольку обеспечивает целостность и эффективность всей экономической системы. Однако недостаток бюджетных средств не позволяет осуществлять управление объектами инфраструктуры должным образом. В связи с этим, у государства возникает необходимость поиска дополнительных форм сотрудничества с частным бизнесом в виде новых инструментов привлечения капитала в инфраструктурные отрасли.

Следует учитывать, что для объектов инфраструктуры, имеющих стратегическое значение с экономической, социальной или военной точек зрения, приватиза-

¹ Рогинко С. Концессия как форма привлечения инвестиций в развивающиеся страны // Концессия. Об эффективном договоре между государством и бизнесом. Сб. научных материалов. М.: Аналитический центр «Эксперт», 2002. С. 79.



ция которых в силу этого невозможна, использование государственно-частного партнерства (ГЧП) в эксплуатации и управлении безусловно, предпочтительно.

ГЧП представляет собой экономическое, организационное и институциональное взаимодействие государства и бизнеса, основной целью которого является мобилизация финансовых ресурсов для реализации общественно значимых инвестиционных проектов в различных секторах экономики.

Современная практика свидетельствует о многообразии форм участия частного бизнеса в управлении государственной собственностью:

- интеграция государственного и частного капитала в рамках отдельной совместной компании. Формирование смешанных предприятий осуществляется путем покупки государством акций частных фирм или путем продажи части принадлежащих ему акций частным инвесторам;

- передача объектов госсобственности в трастовое (доверительное) управление частным предпринимателям. В соответствии с договором, учредитель траста передает управляющему на определенный срок часть своего имущества, которое используется последним в интересах учредителя, либо указанного им третьего лица без перехода права собственности;

- передача государственного имущества в аренду. По договору аренды (имущественного найма) арендодатель берет на себя обязательство предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и (или) пользование;

- использование контрактов функционирования и управления. Первые представляют собой соглашения между администрацией предприятия и государственным органом по достижению согласованных параметров развития. Вторые представляют собой соглашения между правительством и частным лицом по осуществлению управления государственным предприятием за вознаграждение;

- применение договоров подряда, при которых заказы на выполнение услуг размещаются среди частных компаний на конкурсной основе;

- государственные контракты на выполнение работ по финансированию, проектированию и строительству, на оказание общественных услуг, поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи. Их отличительной чертой является административная форма, а также то, что право собственности на предмет контрактных отношений не передается предпринимателю. Вся деятельность в рамках контракта осуществляется, как правило, на средства государства;

- концессионные соглашения, предоставляющие инвесторам исключительное право осуществления хозяйственной деятельности на объектах госсобственности.

С точки зрения эффективного управления государственной собственностью, особый интерес представляют инфраструктурные концессии как механизмы передачи частным инвесторам объектов инфраструктуры, не предназначенных для приватизации (изъятых из гражданского оборота) с проведением их реконструкции, развития с целью получения прибыли. В современных условиях использование механизма концессии позволяет преодолеть противоречия по поводу передачи государством (центральными органами власти, муниципалитетами и региональными властями) в управление частному бизнесу объектов экономической и социальной инфраструктуры на основе распределения рисков.

В экономической литературе существуют два основных значения концессии:

1) уступка права пользования государственной собственностью²;

2) договор о передаче в эксплуатацию на определенных условиях и определенный срок природных недр, предприятий и других хозяйственных объектов, находящихся в собственности государства или муниципалитетов для их постройки, реконструкции, управления, модернизации³.

² Большая советская энциклопедия. Т. 34 / Гл. ред. О.Ю. Шмидт. М.: Гос. Ин-т «Сов. Энциклопедия», 1937. С. 182.

³ Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. М.: Институт новой экономики, 1999. С. 177.



Интегральной целью концессионного механизма является повышение эффективности удовлетворения общественных потребностей в инфраструктурном обеспечении. Дифференциальные цели зависят от субъектов концессионных отношений и включают экономические и социальные (см. табл. 1).

Таблица 1

Основные цели субъектов концессионного механизма

Цели Субъект	Экономические	Социальные
Концедент	Привлечение инвестиций для поддержания существующих материально-технических объектов, создания новых (нерентабельных при обычной системе налогообложения)	Создание новых рабочих мест и снижение безработицы
	Реорганизация и развитие предприятий общественного сектора экономики (общественных служб), реализующих услуги населению	Сокращение дифференциации в доходах
	Создание импортозамещающих производств на основе новых технологий производства и управления	Повышение уровня образования и квалификации персонала
	Улучшение счета операций с капиталом и финансовыми инструментами платежного баланса	Вовлечение в хозяйственный оборот невостребованных ресурсов
	Стимулирование НИОКР на концессионных объектах	Удовлетворение общественных потребностей за счет оптимального сочетания качества и цены товаров и услуг
	Обновление основных фондов предприятий	Снижение социальной напряженности
Концессионер	Повышение доходности на вложенный капитал за счет ограниченной конкуренции, более высокой рентабельности инвестиционных проектов, действующих на концессионной основе в льготных налоговых условиях	Выплата налогов в местный и федеральный бюджеты
	Расширение рынков сбыта продукции	Создание хорошо оплачиваемых рабочих мест, безопасной рабочей среды за счет использования современных технологий
	Перемещение производств в страны/регионы, характеризующиеся более низкими издержками (дешевые источники сырья, квалифицированные трудовые ресурсы), а также налоговой нагрузкой (за счет налоговых или таможенных льгот на время окупаемости проекта)	Предоставление потребителям качественных товаров и услуг. Обеспечение комфортных условий жизни
	Диверсификация бизнеса посредством включения в производственно-технологическую цепочку новых производств	Охрана здоровья и развитие персонала Формирование лояльности трудового коллектива
	Создание замкнутого цикла производства (при вертикальной интеграции в рамках холдинговых структур)	Экологическая безопасность

Концессия является формой привлечения в инфраструктурные отрасли предпринимательского капитала, при которой происходит уступка концедентом (государственным или муниципальным органом) концессионеру (частному инвестору) права владения и пользования концессионным объектом на определенных договором условиях и период времени в обмен на концессионные платежи. Субъектами концессии являются концедент в лице органов государственной власти и концессионер в лице инвесторов (иностранных и внутренних).



В качестве объектов важно выделить две группы:

1) материально-технические комплексы, производственные предприятия, транспортную инфраструктуру (автомобильные дороги, мосты, железные дороги, аэропорты, морские порты, нефте- и газопроводы, линии электропередач), объекты коммунального хозяйства;

2) осуществление определенной деятельности (тепло-, водо-, электро-, газоснабжение, обслуживание объектов ЖКХ, управление предприятиями).

Экономическая сущность концессии заключается во взаимном возникновении обязательств сторон соглашения, создающем возможность осуществления инвестиций в объекты государственной собственности на совершенно ином уровне, чем в обычных экономико-правовых условиях.

Основной задачей инфраструктурных концессий является привлечение частного капитала и управленческого опыта, накопленного в негосударственном секторе экономики, к созданию и управлению экономической инфраструктурой государства⁴.

Главным отличием концессий от других форм участия частного капитала в управлении объектами государственной собственности в категориях права является то, что они функционируют в рамках не только гражданско-правового поля, но и публично-правовых норм. Часто для концессий создается специальное законодательство⁵.

Использование концессий имеет место как в промышленно наиболее развитых странах, так и в государствах с переходной экономикой, а также в развивающихся странах. Примерами такого использования являются: строительство аэропортов в Египте; строительство и эксплуатация магистральных железных дорог, портов и портовых сооружений, телекоммуникационной инфраструктуры в Мексике; управление водоснабжением и железными дорогами в Аргентине; строительство электростанций в Индии, Турции; строительство платных дорог в Канаде, Великобритании.

Схемы финансирования инфраструктурных концессий разнообразны. Наиболее существенно различаются две из них:

1) все издержки концессионера покрываются за счет взимания платы за услуги с населения;

2) все издержки концессионера полностью покрываются за счет государственных субсидий. Однако на практике оба метода финансирования, как правило, сочетаются в той или иной пропорции.

Возмещение затрат концессионера на содержание концессионного объекта и доходы концессионера осуществляются за счет третьих лиц – заказчиков, потребителей, услугополучателей и других клиентов публичной службы. Среди них могут быть и государственные, и муниципальные потребители (предприятия, учреждения, службы), выступающие в роли клиентуры концессионера (но не в роли концедента). В зависимости от условий соглашения, концессионер может быть либо розничным поставщиком услуг конечным потребителям, либо поставлять их оптом специализированной государственной организации, которая затем предоставляет их потребителям в розницу. В этом последнем случае оплату услуг концессионера принимает на себя государственная организация, взимающая абонентскую (или иную) плату с конечных получателей услуг.

Характеристики концессионных отношений представлены в табл. 2.

⁴ Некрасов Д. Международный опыт законодательного регулирования концессионных отношений // Концессия. Об эффективном договоре между государством и бизнесом. Сб. научных материалов. М.: Аналитический центр «Эксперт», 2002. С.71.

⁵ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в Европе // Современная Европа. 2005. № 2. С. 65.



Таблица 2

Основные характеристики концессионных отношений

Характеристика	Содержание
Субъекты	Концедент – государство (как агент общества), представленное органами власти различного уровня; концессионер – иностранное или отечественное физическое или юридическое лицо
Объекты	Объекты государственной или муниципальной собственности; виды деятельности
Принципы реализации	Платность (концессионные платежи); срочность (долгосрочный характер); возвратность объекта концессии концессионеру по истечении срока договора; целевой характер использования (взаимные обязательства сторон)
Правовые нормы	Концессионный договор (соглашение); сервисное соглашение; риск-сервисное соглашение; учредительный договор; лицензия; лицензия с гражданско-правовыми оговорками

Принятие в 2005 г. Федерального закона «О концессионных соглашениях» с поправками от 30.06.2008 г.⁶ и учреждение правительством РФ Инвестиционного фонда, ориентированного на реализацию проектов на основе ГЧП, способствовало формированию необходимой базы, создающей новые институциональные и организационные возможности повышения эффективности функционирования инфраструктурных отраслей. В условиях приостановки процессов приватизации и увеличения количества объектов инфраструктуры, переход которых в частную собственность невозможен, концессии выступают альтернативой традиционным механизмам трансформации отношений собственности и финансирования.

Концессионный механизм применяется на постсоветском пространстве в странах, законодательство которых предусматривает возможность заключения концессионных соглашений (см. табл. 3).

Таблица 3

Концессионное законодательство в странах СНГ

Государство	Год принятия закона	Название основного и сопутствующих нормативно-правовых актов
Казахстан	1991	«О концессиях в Республике Казахстан»
Кыргызстан	1992	«О концессиях и иностранных концессионных предприятиях» «Об иностранных инвестициях», «О собственности», «Об аренде и арендных отношениях», «Об общих началах разгосударствления, приватизации и предпринимательства»
Украина	1999	«О концессиях»
Узбекистан	1998	«Об иностранных инвестициях»
Молдова	1995	«О концессиях»
Беларусь	2001	«Инвестиционный кодекс Республики Беларусь»
Таджикистан	1997	«О концессиях»
Россия	2005	«О концессионных соглашениях»

Стратегическими приоритетами развития инфраструктурных отраслей экономики РФ на принципах концессии являются: жилищно-коммунальное хозяйство, где износ основных фондов достиг критических величин при отсутствии необходимых

⁶ Федеральный закон «О концессионных соглашениях». Гарант: Информационная программа официальных документов. 2008: <http://garant.ru>.



объемов финансирования; модернизация гидроэлектростанций; строительство нефтепроводов; создание необходимой инфраструктуры при освоении и обустройстве территорий; формирование эффективной инфраструктуры национальной инновационной системы, способствующей развитию высокотехнологичных отраслей, научно-исследовательских и образовательных структур, обеспечивающих рост объемов товаров и услуг, поставляемых на внешний и внутренние рынки.

Инвестиционными проектами в регионах России, которые могут быть реализованы на концессионной основе в ближайшее время, являются:

- в Волгоградской области – строительство моста через р. Волга, объездной автомобильной дороги вокруг областного центра, санатория Эльтон на озере, постройка Волжского бизнес-центра, а также завода биоэтанола;

- освоение Нижнего Приангарья. Инициаторами проекта выступила администрация Красноярского Края совместно с крупными российскими компаниями «Русский алюминий» и «Базовый элемент»;

- развитие инфраструктуры нефтехимического комплекса в г. Нижнекамске нефтяной компанией «Татнефть»;

- модернизация национальной транспортной инфраструктуры на основе долгосрочной стратегии развития транспорта Российской Федерации⁷.

Несмотря на наличие нормативной базы и готовности к сотрудничеству государственных органов власти и частных предпринимателей инвестиционные проекты на основе концессии все еще остаются предметом теоретических изысканий, а не практической реализации. Тем не менее, особая актуальность взаимодействия государства и частного сектора в настоящее время вызвана также кризисными явлениями в мировой экономике и, особенно, в финансовом секторе, что предопределяет новые подходы к управлению рисками финансирования инвестиционных проектов, принципы допуска частных инвесторов, возможности оперативного реагирования законодательных властей на изменяющиеся условия внешней бизнес-среды, позволяющие привлекать долгосрочных инвесторов со стабильными источниками фондирования и современными управленческими технологиями.

Среди мер, способствующих выстраиванию долгосрочных отношений между концедентом и концессионером и требующих особого внимания в отечественной практике, следует выделить:

- предоставление правительственных гарантий концессионерам;

- распределение рисков и способы урегулирования конфликтных процедур между субъектами концессионных отношений;

- оценка инвестиционных проектов с учетом реализации социальных целей;

- обеспечение мониторинга и контроля устойчивости выполнения договорных обязательств сторон;

- безопасность использования государственных инвестиций, предполагающая наличие транспарентной финансовой отчетности.

Таким образом, инфраструктурные концессии являются механизмами передачи объектов инфраструктуры концедентом концессионеру на срок, закрепленный в договоре. Существуют различные варианты такой передачи, каждый из которых определяет специфику перехода права пользования и управления определенными объектами. На практике возмещение издержек концессионера осуществляется как за счет потребителей, так и за счет государственных субсидий. Преимуществом для концедента является возможность переноса расходов и рисков на концессионера. Концессионер получает возможность работы с гарантированной, хотя и невысокой прибылью, используя таможенные и налоговые льготы.

⁷ Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 годы)». Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации. <http://www.mintrans.ru/>



OPERATION OF INFRASTRUCTURE UNDER CONCESSION AGREEMENTS IN THE ECONOMY OF THE RUSSIAN FEDERATION

D. I. ISKRENKO

*Volgograd Branch
OAO «National Bank "Trast"»*

*e-mail:
Dmitry.iskrenko@raiffeisen.ru*

The objective of private capital and managerial experience attraction in infrastructure of The Russian Federation is highlighted. This issue is very acute since the federal budget does not have enough financial resources to operate properly infrastructural objects which are strategically important and are unwanted or may not be privatized. The principal forms of the public-private partnership are exuded. Concession being a form of it is marked as the most effective one, as it enables concessionaire and concedent to attain long-term social and economic objectives. The prior investment projects which can be implemented under concession agreements are defined in construction or rehabilitation of infrastructure.

Key words: infrastructure, public-private partnership, risk allocation, operating efficiency increase.